

COMISSÃO MISTA DESTINADA A EXAMINAR E EMITIR PARECER SOBRE A MEDIDA PROVISÓRIA Nº 891, EDITADA EM 5 DE AGOSTO DE 2019, PUBLICADA NO DIA 6 DO MESMO MÊS E ANO QUE ALTERA A LEI Nº 8.213, DE 24 DE JULHO DE 1991, QUE DISPÕE SOBRE OS PLANOS DE BENEFÍCIOS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL E A LEI Nº 13.846, DE 18 DE JUNHO DE 2019, QUE INSTITUI O PROGRAMA ESPECIAL PARA ANÁLISE DE BENEFÍCIOS COM INDÍCIOS DE IRREGULARIDADE, O PROGRAMA DE REVISÃO DE BENEFÍCIOS POR INCAPACIDADE, O BÔNUS DE DESEMPENHO INSTITUCIONAL POR ANÁLISE DE BENEFÍCIOS COM INDÍCIOS DE IRREGULARIDADE DO MONITORAMENTO OPERACIONAL DE BENEFÍCIOS E O BÔNUS DE DESEMPENHO INSTITUCIONAL POR PERÍCIA MÉDICA EM BENEFÍCIOS POR INCAPACIDADE.

**MEDIDA PROVISÓRIA Nº 891, DE 6 DE AGOSTO DE 2019**  
(MENSAGEM Nº 330, DE 2019)

Altera a Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, que dispõe sobre os planos de benefícios da Previdência Social, e a Lei nº 13.846, de 18 de junho de 2019, que institui o Programa Especial para Análise de Benefícios com Índícios de Irregularidade, o Programa de Revisão de Benefícios por Incapacidade, o Bônus de Desempenho Institucional por Análise de Benefícios com Índícios de Irregularidade do Monitoramento Operacional de Benefícios e o Bônus de Desempenho Institucional por Perícia Médica em Benefícios por Incapacidade.

**Autor:** PODER EXECUTIVO

**Relator:** Deputado FERNANDO RODOLFO



## I - RELATÓRIO

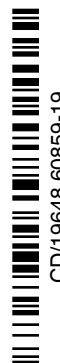
A Medida Provisória nº 891, de 2019, altera a Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, que dispõe sobre os planos de benefícios da Previdência Social, e a Lei nº 13.846, de 18 de junho de 2019, que institui o Programa Especial para Análise de Benefícios com Índícios de Irregularidade, o Programa de Revisão de Benefícios por Incapacidade, o Bônus de Desempenho Institucional por Análise de Benefícios com Índícios de Irregularidade do Monitoramento Operacional de Benefícios e o Bônus de Desempenho Institucional por Perícia Médica em Benefícios por Incapacidade, com a finalidade de:

1) Efetuar o pagamento em duas parcelas do abono anual devido ao segurado e ao dependente da Previdência Social que, durante o ano, recebeu auxílio-doença, auxílio-acidente ou aposentadoria, pensão por morte ou auxílio-reclusão, calculado, no que couber, da mesma forma que a Gratificação de Natal dos trabalhadores, tendo por base o valor da renda mensal do benefício do mês de dezembro de cada ano, da seguinte forma:

I - a primeira parcela corresponderá a até cinquenta por cento do valor do benefício devido no mês de agosto e será paga juntamente com os benefícios dessa competência; e

II - a segunda parcela corresponderá à diferença entre o valor total do abono anual e o valor da primeira parcela e será paga juntamente com os benefícios da competência de novembro.

2) Incluir a análise dos processos administrativos de requerimento inicial e de revisão de benefícios administrados pelo INSS cujo prazo legal para conclusão tenha expirado até 15 de junho de 2019 no Programa Especial para Análise de Benefícios com Índícios de Irregularidade, com o objetivo de analisar processos que apresentem indícios de irregularidade e potencial risco de realização de gastos indevidos na concessão de benefícios administrados pelo INSS.



De acordo com a Exposição de Motivos (EM) nº 224/2019 ME, de 31 de julho de 2019, que acompanha a Medida Provisória nº 891, de 2019, a MPV visa a consolidação na Lei nº 8.213, de 2019, da possibilidade de antecipação para a competência de agosto de cada exercício de até 50% (cinquenta por cento) do abono anual devido ao segurado e ao dependente da Previdência Social que, durante o ano, tenha recebido auxílio-doença, auxílio-acidente, aposentadoria, auxílio-reclusão ou pensão por morte e demais benefícios administrados pelo INSS que também fazem jus ao abono anual.

Além disso, a alteração proposta na Lei nº 13.846, de 2019, inclui a possibilidade de, sem qualquer aumento de despesa ou de rearranjo orçamentário, ampliar o rol de benefícios represados que podem entrar no Programa Especial, ao incluir todos os benefícios que estavam pendentes de análise há mais de 45 dias na data de 15 de junho de 2019.

A medida de antecipação do abono anual, além de apresentar um importante incremento de renda para cada um dos beneficiários que fazem jus ao abono, representa, ainda, o aporte de R\$ 21,9 bilhões de reais na economia do País no terceiro trimestre, importante estímulo para melhorar o ambiente comercial e industrial. Quanto aos benefícios represados e pendentes de análise, como foi aprovado um orçamento de R\$ 100,4 milhões para custear o total de 1,1 milhão de requerimentos e, diante do fato deste estoque ter sido reduzido consideravelmente, está sendo proposta a possibilidade de ampliar o rol de benefícios represados que podem entrar no Programa Especial.

Segundo a Exposição de Motivos, em relação ao impacto financeiro da referida antecipação, há aval da área econômica e não encontra qualquer óbice de caráter orçamentário. Quanto aos benefícios represados a serem incluídos no Programa Especial, não há previsão de aumento de despesa ou rearranjo orçamentário.

A EM conclui que é conveniente tornar definitiva a antecipação do abono anual dos beneficiários, com vistas a gerar um importante impacto na economia do país, bem como garantir que seja definitivamente eliminado o estoque de benefícios previdenciários pendentes de análise em prazo superior ao prazo legal.



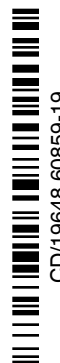
## I.1 – Emendas

Não houve indeferimento preliminar de qualquer das emendas por parte da Presidência da Comissão, nos termos do art. 4º, § 1º da Resolução nº 1, de 2002, do Congresso Nacional, norma conexas ao Regimento Comum.

Foram inicialmente oferecidas 20 emendas à Medida Provisória. As emendas foram subscritas pelos seguintes parlamentares:

- Deputado Federal Hercílio Coelho Diniz (MDB/MG): Emenda nº 1
- Deputado Federal Mauro Nazif (PSB/RO): Emenda nº 2
- Deputado Federal João Carlos Bacelar (PL/BA): Emendas nºs 3 e 4
- Deputado Federal Bira do Pindaré (PSB/MA): Emenda nº 5
- Senador Acir Gurgacz (PDT/RO): Emenda nº 6
- Deputado Federal Sergio Vidigal (PDT/ES): Emenda nº 7
- Senador Izalci Lucas (PSDB/DF): Emenda nº 8
- Deputado Federal Flavio Nogueira (PDT/PI): Emenda nº 9
- Senador Weverton (PDT/MA): Emenda nº 10
- Deputado Federal Roberto de Lucena (PODEMOS/SP): Emenda nº 11
- Deputado Federal Luis Miranda (DEM/DF): Emendas nºs 12 e 13
- Senador Rogério Carvalho (PT/SE): Emendas nºs 14, 15 e 16
- Deputado Federal Paulo Pimenta (PT/RS): Emendas nºs 17, 18 e 19
- Deputado Federal Aliel Machado (PSB/PR): Emenda nº 20

Quanto ao conteúdo, as emendas sugeridas pelos nobres Pares visam à:



- I) Extensão do abono anual – Emendas nº 1, 5, 10 e 20;
- II) Inclusão na Revisão de Benefícios - Emendas nº 3, 17, 18 e 19;
- III) Comprovação de entidade familiar – Emendas nº 11, 13 e 14;
- IV) Descaracterização de acidentes de trajeto – Emendas nº 6 e 12;
- V) Assuntos sem vinculação com a temática prevista no texto original – Emendas nº 2, 4, 7, 8, 9, 15 e 16.

A jurisprudência estabelece que somente podem ser admitidas emendas que guardarem pertinência temática com a proposição. Procuramos balizar nossa análise nesse entendimento e lançamos mão de alguns marcos teóricos.

Para consecução dos trabalhos desta Comissão Mista, foram realizadas, além das reuniões de trabalho e deliberativas, audiências públicas para que especialistas do setor, tanto da Administração Pública, quanto do setor privado, pudessem ser ouvidos, com vistas a subsidiar e enriquecer o Parecer apresentado.

É o relatório.

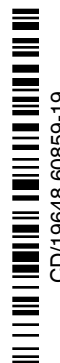
## **II - VOTO DO RELATOR**

A Medida Provisória nº 891, de 2019, cumpre os requisitos constitucionais de relevância e urgência.

A Comissão Mista para Análise da Medida Provisória nº 891, de 2019 foi instalada no dia 11 de setembro de 2019. Foi promovida Reunião de Audiência Pública Interativa, assim dividida:

### **AUDIÊNCIA PÚBLICA dia 25 de setembro de 2019**

Tema: **Explicações e detalhamento da Medida Provisória e benefícios que ela proporcionará.**



Convidados:

1. Sr **Renato Rodrigues Vieira**, Presidente do INSS;
2. Sr **Miguel Cabrera Kauam**, representante do Ministério da Economia;
3. Sr **Benedito Adalberto Brunca**, representante do Ministério da Economia.

Segundo a Agência Senado<sup>1</sup>, “o presidente do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), Renato Rodrigues Vieira, explicou aos parlamentares que a MP trata de dois ajustes dentro das ações do INSS. Um é a formalização da antecipação para agosto do pagamento de metade do 13º salário a aposentados e pensionistas. O segundo ajuste é uma alteração na data prevista pela MPV 871/2019 para pagamento de bônus aos servidores do INSS”.

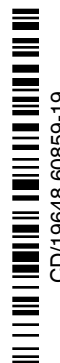
Sobre a antecipação do 13º, o presidente informou que a prática já é adotada, de forma discricionária, desde 2006 e é paga a cerca de 30 milhões de beneficiários. Ele afirmou que o abono é pago ao segurado e ao dependente que, durante o ano, recebeu auxílio-doença, auxílio-acidente ou aposentadoria, pensão por morte ou auxílio-reclusão. E é calculado da mesma forma que a gratificação de Natal dos trabalhadores.

Todos os anos, aposentados e pensionistas pelo INSS recebem o abono no mês de agosto. A segunda parcela é paga juntamente com os benefícios de novembro. A antecipação para agosto é feita por meio de decreto presidencial. A MP transforma a iniciativa em norma permanente, o que, na avaliação de um dos diretores da Secretaria Especial de Previdência do Ministério da Economia, Benedito Brunca, vai trazer mais segurança para os beneficiários. Afirmou, ainda, que essa política deixa de ter instabilidade anual para se confirmar em direito do segurado. Deixa de ser uma política de governo e passa a ser uma política de Estado, com toda segurança que justifica, dado inclusive o tempo que ela já vem ocorrendo desde 2006.

A Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF da Câmara dos Deputados considerou adequado o critério de pagamento do abono anual para os segurados e beneficiários do RGPS que receberam auxílio-doença, auxílio-acidente ou aposentadoria, pensão por

---

<sup>1</sup> Fonte: Agência Senado



morte ou auxílio-reclusão, sem implicações orçamentária ou financeira.

O presidente do INSS explicou que a MP nº 871, de 2019, convertida na lei nº 13.846, de 2019, criou um bônus de pagamento para os peritos que fizessem análise extra de benefícios dentro do Programa Especial para Análise de Benefícios com Índícios de Irregularidade (Programa Especial) do INSS. O bônus era pago para pedidos pendentes até 18 de janeiro de 2019. A nova MP (891/2019) estende esta data para os benefícios pendentes até 15 de junho. De acordo com Renato Vieira “O INSS se encontrava com um volume de processos pendentes de análise bastante relevantes. Por isso, criou um bônus de desempenho para quem, se quiser, trabalhar acima da meta institucional. No entanto, como o Orçamento só foi liberado em junho, o pagamento do bônus só se tornou operacional em junho”.

Miguel Kauam, também diretor de Programa da Secretaria Especial de Previdência e Trabalho do Ministério da Economia, lembrou que a revisão da concessão de benefícios é um instrumento para evitar fraudes no sistema previdenciário — daí a importância de não se ter processos pendentes. Ressaltou, ainda, que “O programa de revisão dos benefícios previdenciários é um programa fundamental para que a gente possa, por meio da previdência social, destinar os recursos a quem realmente tem direito, e evitar a entrega de recursos públicos àquelas pessoas que já deixaram de ter esse direito ou àquelas que cometeram alguma fraude ou tipo de ilícito”.

Segundo o Presidente do INSS, o PLN nº 2, que autorizava os gastos previstos com os Programas descritos na MPV nº 871, de 2019, ou seja, o pagamento de bônus aos servidores e médicos peritos foi sancionado apenas em julho de 2019.

Sendo assim, o estoque de um milhão e cem mil benefícios/processos a serem analisados, existentes em janeiro de 2019, tinha um orçamento previsto de R\$ 100,4 milhões. O estoque existente em julho de 2019 correspondia a 281 mil processos, ou seja, cerca de 819 mil processos foram analisados, no período de janeiro a julho de 2019, sem pagamento do bônus respectivo, com o mesmo orçamento previsto, com possibilidade de reinclusão na fila de análise do Programa Especial de cerca de 810 mil processos sem impacto orçamentário. Houve apenas a movimentação de estoque passível de bonificação, no mesmo programa, sem aumento de



despesa, impacto financeiro ou orçamentário.

Cabe ressaltar, no entanto, que a CONOF considerou que haveria implicação orçamentária e financeira na inclusão de novos processos no Programa Especial. Por outro lado, nos debruçamos em uma análise detida das várias notas técnicas encaminhadas pelo Poder Executivo, e não podemos concordar com a inadequação orçamentária e financeira sugerida pela CONOF. Eis as Notas Técnicas analisadas que contradizem o entendimento da CONOF quanto ao Programa Especial:

- 1) **Nota Técnica nº16/2019/DIRBEN/INSS**
- 2) **Parecer nº690/2019/LFR/CGJAN/CONJUR-PDG/PGFN/AGU**
- 3) **Nota Técnica SEInº35/2019/CESEF/SUPEF/STN/FAZENDA-ME**
- 4) **Nota Técnica SEInº19/2019/COFIS/CGMAC/SEAFI/SOF/FAZENDA-ME**

Essas Reuniões trouxeram rico subsídio para a compreensão do assunto abordado, para as questões de controle e fiscalização do Ministério da Economia, para os entraves e soluções operacionais, bem como para as perspectivas de progresso com a incorporação de ferramentas inovadoras.

## **Da constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade**

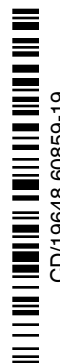
### **II.1 – Da Admissibilidade e Constitucionalidade**

Preliminarmente, deve ser examinada a admissibilidade da proposta, nos termos do *caput* e do § 5º do art. 62 da Constituição Federal, que permite a sua adoção pelo Presidente da República nos casos de relevância e urgência.

A Medida Provisória ora em análise atende aos requisitos constitucionais de urgência e relevância, além de não incorrer em qualquer das vedações temáticas estabelecidas pelo § 1º do art. 62 da Constituição Federal.

O requisito de urgência da Medida Provisória justifica-se na Exposição de Motivos nº 224, de 2019.

O princípio constitucional do equilíbrio financeiro e atuarial nos regimes previdenciários (CF, arts. 40 e 201) soma-se à necessidade de se promover regras moralizadoras de concessão e manutenção dos referidos benefícios.





Quanto às vedações temáticas do § 1º do art. 62 da Constituição Federal, constata-se que a concessão dos benefícios de aposentadoria por invalidez e auxílio-doença, bem como as demais alterações legais previstas não se inserem entre as matérias de competência exclusiva do Congresso Nacional (art. 49 da CF) ou de qualquer de suas Casas (arts. 51 e 52, da CF); e não se enquadra entre os casos de vedação da edição de medidas provisórias (art. 62, § 1º, da CF).

Nesse contexto, a Medida Provisória nº 891, de 2019, encontra-se em harmonia com o nosso ordenamento jurídico, não viola quaisquer dos princípios gerais do Direito e foi redigida com boa técnica legislativa.

A proposição não versa sobre as matérias relacionadas no inciso I do § 1º do referido art. 62; não se enquadra nas hipóteses dos seus incisos II a IV; não se destina a regulamentar dispositivo da Constituição cuja redação tenha sido alterada por meio de emenda, respeitando-se, dessa forma, a vedação expressa no art. 246 da Carta Política; e tampouco representa reedição, na mesma sessão legislativa, de medida provisória que tenha sido rejeitada ou que tenha perdido a sua eficácia por decurso de prazo (art. 63, § 10, CF).

A Constituição e as leis não são imutáveis e devem assegurar o direito do cidadão, em particular do segurado da Previdência Social, aos benefícios contributivos previstos em lei. A MPV em análise visa à restrição de regras de benefícios que não cumpram a sua função social, em favor de outras que promovam a redução de iniquidades sociais, melhor distribuição de renda e inserção no mercado de trabalho, com enfoque no equilíbrio financeiro e atuarial.

Somos, portanto, pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa da MPV em análise.

## **II.2 Da adequação orçamentária e financeira**

A Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF (§1º do art. 17) prevê que ato que crie ou aumente despesa de caráter continuado seja instruído com a “estimativa do impacto orçamentário-financeiro do exercício” em que deva entrar em vigor e “nos dois subsequentes”. O §2º, por sua vez, estabelece que tal ato deverá ser ainda acompanhado de “comprovação de que a despesa



criada ou aumentada não afetar as metas de resultados fiscais” previstas na Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO.

Por sua vez, as LDOs determinam que proposições legislativas que, direta ou indiretamente, importem ou autorizem diminuição de receita ou aumento de despesa da União, deverão estar acompanhadas de estimativas desses efeitos no exercício em que entrarem em vigor e nos dois subsequentes, detalhando a respectiva memória de cálculo e correspondente compensação, para efeito de adequação orçamentária e financeira e compatibilidade com as disposições constitucionais e legais que regem a matéria (art. 113 da LDO 2016).

Somos, portanto, pela adequação orçamentária e financeira.

### **II.3 Das Emendas**

Por não versarem sobre tema incluído na proposta submetida ao Congresso, mas também por aparente lapso redacional foram consideradas inadequadas, por tratarem de assuntos estranhos à Medida Provisória em análise, na forma como originalmente apresentadas, as emendas nº 2, 4, 7, 9, 15 e 16.

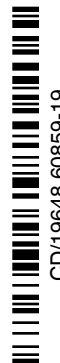
Sobre as emendas oferecidas à Medida Provisória nº 891, de 2019, cabe-nos examiná-las sob o prisma da constitucionalidade, da adequação orçamentária e financeira e quanto ao seu mérito.

Não houve indeferimento preliminar de qualquer das emendas por parte do Senhor Presidente da Comissão, nos termos do art. 4º, § 1º da Resolução nº 1, de 2002, do Congresso Nacional, norma conexa ao Regimento Comum.

Assim, as emendas apresentadas podem ser preliminarmente admitidas com relação à constitucionalidade e em relação à adequação financeira e orçamentária, mas consideradas inadequadas, por não versarem sobre tema incluído na proposta submetida ao Congresso.

Passa-se agora à análise de mérito e das modificações sugeridas pelos nobres Pares.

### **II.4 Do mérito**



A Medida Provisória nº 891, de 2019, de acordo com a Exposição de Motivos (EM) nº 224/2019 ME, de 31 de julho de 2019, tem por objetivo oferecer aos segurados e beneficiários do regime geral de previdência social (RGPS) mecanismos que lhes assegurem direitos e promovam a melhoria da prestação de serviço previdenciário por parte do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).

Tal prerrogativa já havia sido demonstrada quando da emissão da Medida Provisória nº 871, de 2019, convertida na Lei nº 13.846, de 2019, quando além das mudanças impostas na referida medida, foram necessárias a adequação das funções e atividades dos servidores ora executores da prestação de serviço.

A alteração proposta pela medida do Poder Executivo traz a consolidação, em lei, da possibilidade de antecipação para a competência de agosto de cada exercício de até 50% (cinquenta por cento) do abono anual devido ao segurado e ao dependente beneficiários do Regime Geral de Previdência Social, administrado pelo INSS. Tal medida, além de apresentar um importante incremento de renda para cada um dos beneficiários que fazem jus ao abono, importa também em injetar R\$ 21,9 bilhões de reais na economia do País no terceiro trimestre, importante estímulo para melhorar o ambiente comercial e industrial. Por outra vertente, tal adiantamento visa a garantia e previsibilidade do adiantamento aos segurados que fazem jus, que até a presente MPV dependiam de ação do Presidente da República, por meio de Decreto.

A antecipação aqui descrita, conta com o aval da área econômica e não encontra qualquer óbice de caráter orçamentário.

Outra medida ora proposta se refere ao alongamento do marco temporal de 18 de janeiro de 2019, para 15 de junho de 2019, para fins de inclusão de benefício no Programa Especial para Análise de Benefícios com Indícios de Irregularidade (Programa Especial), especificamente no que tange à análise de requerimentos iniciais, previsto na Lei nº 13.846, de 2019, originária da MPV nº 871, de 2019.

A presente MPV busca incluir a análise dos processos administrativos de requerimento inicial e de revisão de benefícios administrados pelo INSS cujo prazo legal para conclusão tenha expirado até 15 de junho de 2019 no Programa Especial para Análise de Benefícios com Indícios de Irregularidade, com o objetivo de analisar processos que apresentem indícios de irregularidade e potencial risco de realização de gastos



indevidos na concessão de benefícios administrados pelo INSS.

Somos totalmente favoráveis às propostas contidas na MPV sob análise. A definição da data para pagamento do abono anual, em lei, é medida essencial para afastar a insegurança jurídica hoje existente quanto ao período que o segurado receberá essa gratificação natalina.

De igual importância é ampliação do prazo para 15 de junho de 2019, de forma que possam ser incorporados no Programa Especial de que trata a Lei nº 13.846, de 2019, um maior número de processos administrativos pendentes de análise. Julgamos um desrespeito ao trabalhador os atrasos na análise dos pedidos de benefícios. Note-se que a Previdência Social existe justamente para promover a reposição de renda do trabalhador, quando este incorre em um risco social que o impede de trabalhar. No entanto, com os atrasos excessivos na análise dos requerimentos de benefícios, não vem cumprindo a contento com sua função. Devemos envidar todos os esforços possíveis para eliminar o estoque de benefícios pendentes de análise.

Ainda, com o intuito de garantir que o segurado tenha o menor prazo possível na interrupção de seu rendimento, quando precisar ficar afastado do trabalho por motivo de doença ou por outro fator que o torne incapaz temporariamente para exercício de sua atividade, sugerimos incluir no Projeto de Lei de Conversão da Medida Provisória em apreciação, o pagamento do auxílio-doença por parte da empresa pelo período de 120 dias, efetivando-se a compensação, quando do recolhimento das contribuições incidentes sobre a folha de salários e demais rendimentos pagos ou creditados, a qualquer título, à pessoa física que lhe preste serviço. Para promover essa alteração no fluxo de pagamento do auxílio-doença propomos inserção do art. 60-A à Lei nº 8.213, de 1991. Foi necessário, ainda, efetuar ajuste na redação do §11 do art. 89 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, para nele fazer constar o “auxílio-doença”.

### **Motivação do Modelo**

Historicamente o trabalhador sofre risco de descontinuidade de seu sustento quando acometido por um acidente ou doença que lhe incapacite para o trabalho. Conforme legislação pertinente, o trabalhador tem seu salário mantido pelo empregador por até 15 dias quando necessário seu afastamento do trabalho. Entretanto, após esse período, o trabalhador será resguardado pelo benefício previdenciário – auxílio-doença.



Para acesso ao benefício, o empregado necessita passar por perícia avaliativa da incapacidade laboral e, apenas após essa perícia, o INSS promove a geração do crédito ao segurado, se constatada a incapacidade.

Não o sendo, o empregado fica descoberto entre o período do 16º dia de afastamento até a data da perícia. E aqui, além do grande risco ao empregado, o Estado também é penalizado pela enorme judicialização contra o INSS, em especial pelo prazo que o empregado fica sem receber valores, quanto pela decisão da perícia em relação à incapacidade.

A presente proposta visa dar maior proteção ao empregado, o qual não sofrerá descontinuidade em seu pagamento, bem como diminuir o custo Brasil, no tocante ao aparato jurídico movimentado frente a essa causa.

Por fim, tem-se também ganho na qualidade cadastral das bases governamentais. E isso porque, o constante fluxo de troca de dados entre as bases do empregado, do empregador e do Estado, em grande parte automatizadas, diminuirá a inconsistência dos dados cadastrais existentes.

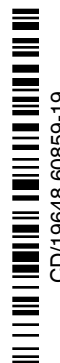
#### **Fluxo do Modelo:**

Os conceitos legais do prazo de espera – evento de afastamento até o 15º dia não trabalhado - seguem sob a competência do empregador. A mudança dar-se-á a partir do 16º dia de afastamento. A partir desse dia, o empregador deverá seguir pagando o valor correspondente ao benefício de auxílio-doença.

O empregador será informado acerca do valor do benefício a ser pago e, ao iniciar o pagamento ao empregado, creditar-se-á este valor para compensação tributária. O crédito será caracterizado pelo valor pago a título de benefício até o período de 120 dias após o evento de afastamento do empregado. Ou até o prazo determinado pela perícia homologatória, momento no qual o perito avaliará as condições de incapacidade e, assim, determinando a data de retorno ao trabalho.

Ou seja:

1 - Se a data de retorno ao trabalho estiver dentro do prazo de 120 dias, o empregador pagará os 15 dias de prazo de espera a título de salário e, após, seguirá pagando o valor informado pelo INSS a título de benefício, até a data estipulada em perícia médica.



2 - Se o período de afastamento dado pelo perito for superior ao prazo de 120 dias, a empresa pagará os 15 dias de prazo de espera a título de salário e, após, seguirá pagando o valor informado pelo INSS a título de benefício, até o término do período de 120 dias, momento em que o INSS assumirá o pagamento do benefício até a data de cessação estipulada na perícia.

Importante consignar que a caracterização de acidente de trabalho e as conseqüentes derivações legais desta caracterização, seguem sem alteração, devendo ser determinadas em avaliação pericial.

### **Operacionalização do Modelo**

Assim, sob uma ótica mais prática, o fluxo dar-se-á da seguinte forma:

- Havendo evento de afastamento por parte do trabalhador, este deverá apresentar atestado ao empregador imediatamente. O empregador deverá requerer o “pedido de perícia homologadora de compensação” dentro do prazo de 5 dias do início do evento ou no primeiro dia útil subsequente ao conhecimento do fato quando este for comunicado em prazo superior aos 5 dias.
- No ato de solicitação da perícia homologadora, o empregador receberá as informações necessárias para iniciar o pagamento a título de benefício. Também receberá a data e o local da perícia a ser realizada.
- O empregador deverá informar, imediatamente ao empregado, os dados de valor de benefício, local e data da perícia. Cabendo a obrigatoriedade de comparecimento ao empregado.
- No caso do empregado não comparecer à perícia e, em não havendo motivação acatada para tal falta, o valor do benefício pago durante o período deverá ser descontado pelo empregador. O referido desconto deve ser ressarcido aos cofres públicos imediatamente.

Sugerimos, ainda, alteração do art. 124-A da Lei nº 8.213, de 1991, por meio da alteração do seu § 2º e inclusão de §§ 4º e 5º. A modificação do §2º visa prever que na celebração de acordos de cooperação



técnica entre o INSS e órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal devem ser respeitadas as atividades exclusivas dos servidores da Carreira do Seguro Social, descritas no art. 5º-B da Lei nº 10.855, de 1º de abril de 2004.

A inclusão do §4º ao artigo citado em por objetivo reunir, em um único local, representações de órgãos públicos federais, de forma articulada, para prestação de serviços públicos aos cidadãos. O acréscimo do §5º ao artigo citado objetiva deixar claro que a prestação de serviços pelas unidades de atendimento integrado será efetivada pelos servidores públicos vinculados aos órgãos federais responsáveis pela prestação do serviço integrado, no intuito de valorizar a participação do servidor público nos acordos de cooperação técnica previstos.

Com vistas a permitir ao Conselho de Recursos da Previdência Social – CRPS a adoção do procedimento arbitral, previsto na lei nº 9.307, de 23 de setembro de 1996, bem como do incidente de resolução de demandas repetitivas previsto nos arts. 976 a 987 do Código de Processo Civil, propomos a inclusão dos art. 126-A e 126-B na Lei nº 8.213, de 1991.

É, também, proposta, pela Relatoria, a alteração da Lei nº 9.796, de 5 de maio de 1999, que “Dispõe sobre a compensação financeira entre o Regime Geral de Previdência Social e os regimes de previdência dos servidores da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, nos casos de contagem recíproca de tempo de contribuição para efeito de aposentadoria, e dá outras providências.” A mudança pretendida é no § 1º do art. 6º e visa a esclarecer a aplicação da norma prevista na Lei nº 9.796, de 1999, de forma a determinar que apenas os regimes instituidores que não sejam devedores de contribuições previdenciárias ao RGPS possam receber os valores decorrentes da compensação financeira de que trata essa lei. Afinal, aquele que é devedor de valores ao RGPS, não deve receber os valores de que é credor, sem a quitação dos valores devidos.

É importante destacar que o proposto não inova nos procedimentos já adotados para o pagamento da compensação financeira, que hoje exige a comprovação da não existência de débitos. O que se propõe é que a redação do § 1º do art. 6º fique mais clara neste ponto, além de acrescer os créditos do art. 8º da Lei nº 9.702, de 1998.

Os créditos a que se refere a Lei nº 9.702, de 1998, são decorrentes de utilização de imóveis integrantes do Fundo do Regime Geral de Previdência Social - FRGPS, e essa lei já prevê que se aplicam a esses



créditos os mesmos privilégios, condições e sanções dos decorrentes de contribuições devidas ao INSS. Por essa razão, na existência de créditos ao FRGPS, o regime instituidor não receberá a compensação financeira devida, até a quitação desses valores.

A inclusão do § 3º no art. 8º-A decorre da falta de regulamentação desse dispositivo, inserido no ordenamento desde a Medida Provisória nº 2.060, de 2000, o que impediu a compensação financeira entre os regimes próprios de previdência social de ser operacionalizada. A Lei nº 13.846, de 2019, reforçou os critérios para possibilitar a regulamentação dessa compensação entre os regimes próprios, contudo, foi silente na aplicação do prazo prescricional, o que poderia levar à interpretação de que todos os benefícios concedidos no período, com contagem de tempo de contribuição de outro regime previdenciário fossem considerados prescritos quando da edição do regulamento a que se refere o § 2º do art. 8º-A da Lei nº 9.796, de 1999.

Assim, para evitar esse questionamento, que poderia ensejar judicialização da matéria e comprometer o equilíbrio financeiro e atuarial dos regimes previdenciários, é proposta a inclusão de um § 3º no art. 8º-A para prever expressamente que o prazo prescricional desses benefícios, concedidos desde a Constituição de 1988, somente será contado a partir da regulamentação da compensação entre os regimes próprios de previdência social.

Por fim, são sugeridas alterações à Lei nº 10.855, de 2004, que trata da carreira do Seguro Social. São propostas ligeiras alterações nas atribuições dessa carreira. Também relacionada à carreira do Seguro Social, tem-se a alteração proposta ao §2º do art. 124-A da Lei nº 8.213, de 1991, de forma a garantir que os acordos celebrados não incluam atividades exclusivas dos servidores da Carreira do Seguro Social.

#### **II.4.1 Do Mérito das Emendas**

Com relação às Emendas apresentadas, entendemos que merece prosperar a Emenda nº 3, que trata da reavaliação médica pericial da incapacidade, em caso de recebimento de denúncia, feita publicamente junto aos órgãos competentes, ou por suspeita de fraude ou irregularidade. Dessa forma, seriam convocados pela Previdência Social para reavaliação médica pericial de sua condição de incapacidade os segurados em gozo de auxílio-doença, aposentadoria por invalidez, auxílio-acidente e o pensionista inválido, mesmo os isentos de revisão de seus benefícios de que trata o §5º do art.43 e





o art. 101 da Lei nº 8.213, de 1991, pelos órgãos competentes ou por suspeitas de irregularidades de acordo com critérios definidos pela Secretaria Especial da Previdência e Trabalho do Ministério da Economia. No Projeto de Lei de Conversão, a Emenda nº 3 é atendida com a criação do art. 101-A na Lei nº 8.213, de 1991.

A Emenda nº 8 tem por objetivo determinar que o Imposto sobre a Renda de Pessoa Física incida apenas sobre a segunda parcela do abono pago aos segurados e dependentes do Regime Geral de Previdência Social (RGPS). Com isso, pretende-se equiparar, juridicamente, o tratamento dado aos beneficiários do RGPS, quando tomado por parâmetro as normas que regem a matéria para trabalhadores e servidores públicos federais. Acatamos o conteúdo dessa Emenda no Projeto de Lei de Conversão, por intermédio do acréscimo de §2º ao art. 40 da Lei nº 8.213, de 1991, e renumerando-se o parágrafo único proposto no texto original do presente MPV.

Em conclusão, no Projeto de Lei de Conversão são reproduzidas, com aprimoramentos, as matérias constantes da MPV nº 891, de 2019, além de serem incorporadas as seguintes inovações: pagamento do auxílio-doença pelo empregador até 120 dias de afastamento, com a devida compensação tributária (proposta da relatoria); reavaliação médica pericial da incapacidade em caso de denúncia (emenda nº 3); desconto do imposto de renda sobre o abono anual apenas em sua segunda parcela (emenda nº 8); alteração das regras para celebração de acordos de cooperação técnica entre o INSS e órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal; e restrição à compensação previdenciária nos casos de haver dívida com o RGPS.

Em razão do exposto, pronunciamos-nos pela admissibilidade da Medida Provisória nº 891, de 2019, considerando atendidos os requisitos de relevância e urgência, bem como respeitadas as vedações expressas no texto constitucional. Manifestamo-nos, também, pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa, bem como pela adequação orçamentária e financeira.

Com base no exposto e em razão do mérito da proposta, votamos pela aprovação, nos termos do Projeto de Lei de Conversão, em



anexo, da Medida Provisória nº 891, de 2019, e pela aprovação das Emendas nº 3 e 8 e rejeição das demais Emendas de nº 1, 2, 4, 5, 6, 7, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19 e 20.

Sala da Comissão, em            de            de 2019.

Deputado FERNANDO RODOLFO  
Relator

2019-19202



CD/19648.60859-19

**PROJETO DE LEI DE CONVERSÃO Nº      , DE 2019**  
(Medida Provisória nº 891, de 2019)

Altera as Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, e Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, para dispor sobre o abono anual do segurado do Regime Geral de Previdência Social; para estabelecer o pagamento do auxílio-doença pela empresa até cento e vinte dias de afastamento, com compensação quando do recolhimento das contribuições previdenciárias e para permitir o uso do procedimento arbitral e do incidente de resolução de demandas repetitivas pelo Conselho de Recursos da Previdência Social; altera a Lei nº 9.796, de 5 de junho de 1999, para dispor que apenas os regimes instituidores que não sejam devedores de contribuições previdenciárias ao RGPS possam receber os valores decorrentes da compensação financeira de que trata essa lei; altera a Lei nº 10.855 de 01 de abril de 2004 para estabelecer atribuições da carreira do Seguro Social; altera o art. 1º da Lei nº 13.846, de 18 de junho de 2019, para ampliar os processos de requerimento inicial e de revisão de benefícios previdenciários incluídos no Programa Especial para Análise de Benefícios com Índícios de Irregularidade; e dá outras providências.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º O §11 do art. 89 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art.89.....

§ 11. Aplica-se aos processos de restituição das contribuições de que trata este artigo e de reembolso de salário-família, salário-maternidade e auxílio-doença pago pela empresa ao segurado empregado na forma prevista no art. 60-A da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, o rito previsto no Decreto nº 70.235, de 6 de março de 1972.

.....”(NR)

Art. 2º A Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, passa a vigorar com as seguintes alterações:



“Art.40.....  
.....

§1º. O abono anual será permanente e calculado, no que couber, da mesma forma que a Gratificação de Natal dos trabalhadores, tendo por base o valor da renda mensal do benefício do mês de dezembro de cada ano e seu pagamento será efetuado em duas parcelas:

I - a primeira parcela corresponderá a até cinquenta por cento do valor do benefício devido no mês de agosto e será paga juntamente com os benefícios dessa competência; e

II - a segunda parcela corresponderá à diferença entre o valor total do abono anual e o valor da primeira parcela e será paga juntamente com os benefícios da competência de novembro.

§2º O Imposto sobre a Renda da Pessoa Física incidirá quando do pagamento da parcela prevista no inciso II do § 1º, tendo por base de cálculo o valor total do abono anual.” (NR)

“Art. 60-A. Cabe à empresa, conforme dispuser o regulamento, o pagamento do auxílio-doença ao segurado empregado a contar do décimo sexto dia do afastamento das atividades até, no máximo, o centésimo vigésimo dia de afastamento das atividades, mediante a compensação quando do recolhimento das contribuições incidentes sobre a folha de salários e demais rendimentos pagos ou creditados, a qualquer título, à pessoa física que lhe preste serviço.

§ 1º A empresa deverá realizar o requerimento do benefício ao INSS e agendar a perícia médica da Previdência Social nos primeiros quinze dias de afastamento do empregado, sendo que a empresa que dispuser de serviço médico, próprio ou em convênio, terá a seu cargo o exame médico e o abono das faltas correspondentes ao período referido no caput.

§ 2º A realização da perícia médica deverá ocorrer até quarenta e cinco dias após a data do requerimento do benefício, autorizada a compensação de que trata este artigo enquanto não realizada a perícia médica.

§ 3º Estimado pela perícia médica prazo para duração do benefício de auxílio-doença superior a cento e vinte dias, este será pago diretamente pela Previdência Social, a partir deste prazo.

§ 4º Caso o requerimento do benefício seja formulado após o prazo previsto no § 1º deste artigo, incumbirá à empresa pagar ao segurado empregado o seu salário integral até a data da entrada do requerimento, ficando vedada a compensação de que trata este artigo até esta data.



§ 5º O regulamento poderá prever as hipóteses nas quais o segurado empregado poderá formular o requerimento do benefício diretamente ao INSS.

§ 6º Deixando o segurado de comparecer injustificadamente à perícia médica na data agendada, a empresa será comunicada para que cesse o pagamento do auxílio-doença, devendo promover a restituição da compensação indevida mediante desconto do salário de contribuição do empregado, em valor que não exceda 30% (trinta por cento) de sua remuneração mensal, respeitado o limite máximo do salário de contribuição.

§ 7º Sem prejuízo da responsabilidade administrativa e penal cabível, aplica-se a multa de que trata o art. 133 desta Lei à empresa que mantiver o segurado empregado exercendo qualquer tipo de atividade laboral, remunerada ou não, durante o período de manutenção do benefício de auxílio-doença.

§ 8º Tratando-se de empresa optante pelo Simples Nacional com recolhimento mensal nos termos do art. 13 da Lei Complementar nº 123, de 2006, a compensação se dará quanto ao percentual de repartição dos tributos referente à Contribuição Patronal Previdenciária - CPP para a Seguridade Social.

§ 9º Independentemente da duração do afastamento da atividade laboral, será pago diretamente pela Previdência Social o benefício de auxílio-doença devido ao:

I - empregado do microempreendedor individual de que trata o art. 18-A da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006;

II - empregado do empregador rural pessoa física ou empregador rural pessoa jurídica não optante pela contribuição na forma dos incisos I e II do caput do art. 22 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991;

III - empregado doméstico;

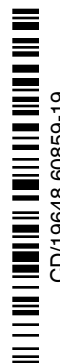
IV - empregado intermitente;

V - trabalhador avulso; e

VI – empregado de segurado contribuinte individual equiparado à empresa.

§ 10º. Aplica-se à compensação de que trata este artigo o disposto no art. 89 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991.

§ 11º O regulamento deverá prever medidas para prevenção de fraudes e de atenuação de riscos e inconformidades quanto à compensação e ao pagamento do auxílio-doença, nos termos dos arts. 124-A, 124-B e 124-D desta Lei.



§12º Aplica-se o disposto nos §§ 10 e 11 do art. 60 desta lei aos auxílios-doença concedidos na forma deste artigo.”

“Art. 101-A Os segurados em gozo de auxílio-doença, aposentadoria por invalidez, auxílio-acidente e o pensionista inválido, mesmo os isentos de revisão de seus benefícios de que trata o §5º do art. 43 e o art. 101 desta Lei, deverão ser convocados pela Previdência Social para reavaliação médica pericial de sua condição de incapacidade em caso de denúncia recebida pelo INSS, pelos órgãos competentes ou por suspeitas de irregularidades de acordo com critérios definidos pela Secretaria Especial da Previdência e Trabalho do Ministério da Economia.”

“Art. 124-A .....

.....

.....

§2º Poderão ser celebrados acordos de cooperação, na modalidade de adesão, com órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, bem como contratação de terceirizados, para a recepção e digitalização de documentos e o apoio administrativo às atividades do INSS que demandem serviços presenciais, desde que:

- a) não incluam atividades exclusivas dos servidores da Carreira do Seguro Social, descritas no art. 5º-B da Lei nº 10.855, de 1º de abril de 2004.
- b) nos casos de recepção e digitalização de documentos que impactam em reconhecimento de direitos aos benefícios previdenciários e sociais, a operacionalização seja realizada no âmbito das unidades do INSS, supervisionado por servidor da Carreira do Seguro Social, de modo a garantir a preservação da integridade dos dados e o sigilo das informações previdenciárias e sociais do cidadão. (NR)

.....

§ 4º O INSS celebrará convênios, acordos de cooperação técnica ou instrumentos congêneres com os demais órgãos públicos federais, visando reunir, em um único local, representações de órgãos públicos federais, de forma articulada, para prestação de serviços públicos aos cidadãos.

§ 5º Ficarà a cargo dos servidores públicos vinculados a cada um dos órgãos federais a prestação de serviços nas unidades de atendimento integrado de trata o § 4º deste artigo.”(NR)

”Art. 126-A O Conselho de Recursos da Previdência Social poderá fazer uso do procedimento arbitral previsto na Lei n



9.307, de 23 de setembro de 1996, na forma prevista em Regulamento.”

Art. 126-B Aplica-se ao Conselho de Recursos da Previdência Social, no que couber, o incidente de resolução de demandas repetitivas previsto nos arts. 976 a 987 da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015, Código de Processo Civil, na forma estabelecida em Regulamento.”

Art. 3º A Lei nº 9.796, de 5 de maio de 1999, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 6º.....

§ 1º Os desembolsos pelos regimes de origem só serão feitos para os regimes instituidores que se mostrem credores no cômputo da compensação financeira devida de lado a lado e que comprovem, na hipótese de compensação com o Regime Geral de Previdência Social, não possuir débitos pelo não recolhimento de contribuições previdenciárias devidas a este Regime, incluídos os créditos de que trata o art. 8º da Lei nº 9.702, de 17 de novembro de 1998.

.....” (NR)

“Art.8º-A .....

§ 3º Prescreve em cinco anos, a contar da data da entrada em vigor do regulamento, a pretensão relativa à compensação financeira do período de estoque mencionado no § 1º do caput.  
”(NR)

Art. 4º. A Lei nº 10.855, de 1º de abril de 2004, passa as seguintes alterações:

“Art. 5º B.....

I - no exercício da competência do INSS e em caráter privativo **e exclusivo**:

a) instruir e operacionalizar os requerimentos realizados pelos cidadãos, bem como, elaborar e proferir decisões ou delas participar em processo administrativo-previdenciário relativas ao Regime Geral da Previdência Social (RGPS), de que trata o art. 201 da Constituição Federal;

b) análise, validação e inclusão de documentos em requerimentos que impactam em reconhecimento de direitos a



benefícios previdenciários e sociais, de modo a garantir a preservação da integridade dos dados e o sigilo das informações previdenciárias e sociais do cidadão;

c) realizar as alterações cadastrais que impactam em alteração de direitos a benefícios sociais no Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS), de que tratam os arts. 29-A e 38-A da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991;

d) .....

.....

IV- auditar e fiscalizar benefícios administrados pelo INSS.

.....” (NR)



Art. 5º O art. 1º da Lei nº 13.846, de 18 de junho de 2019, passa a vigorar com as seguintes alterações:

"Art.1º.....

.....

§ 2º A análise dos processos administrativos de requerimento inicial e de revisão de benefícios administrados pelo INSS cujo prazo legal para conclusão tenha expirado integrará o Programa Especial.

.....

Sala da Comissão, em        de        de 2019.

Deputado FERNANDO RODOLFO  
Relator